

УДК 328.162

ББК 67.400.6

ВЫПОЛНИЛ ЛИ ПАРЛАМЕНТСКИЙ ИНСТИТУТ СВОЮ ИСТОРИЧЕСКУЮ МИССИЮ?

Керимов А.А.

*кандидат политических наук, доцент,
доцент кафедры политических наук,
Уральский федеральный университет им. Б.Н. Ельцина
г. Екатеринбург, Россия
kerimov68@mail.ru*

HAS THE PARLIAMENTARY INSTITUTE PERFORMED HIS HISTORICAL MISSION?

Kerimov A

*Candidate of Political Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Political Sciences,
Ural Federal University. B.N. Yeltsin,
Yekaterinburg, Russia
kerimov68@mail.ru*

Аннотация

Существует мнение о том, что парламентский институт исчерпал свою историческую миссию, и он должен быть заменен другими институтами и практиками народного представительства. Автор приходит к выводу, что на современном этапе развития общества эффективной системы, способной заменить парламентский институт, не существует. В то же время выдвигается тезис о том, что современное парламентское учреждение нуждается в реформах и мерах по улучшению его качественного состояния, повышению его легитимности и превращению в эффективный орган народного представительства и законодательства. В целях преодоления негативных явлений и трудностей в развитии парламента, предлагается комплекс мер, реализация которых, как представляется, может способствовать решению проблем реформирования данного института.

Annotation

there Is an opinion that the parliamentary institution has exhausted its historical mission, and it should be replaced by other institutions and practices of the people's representation. The author comes to the conclusion that at the present stage of development of society there is no effective system that can replace the parliamentary institution. At the same time, it is argued that a modern parliamentary institution needs reforms and measures to improve its quality, increase its legitimacy and become an effective body of people's representation and legislation. In order to overcome the negative phenomena and difficulties in the development of the Parliament, a set of measures is proposed, the implementation of which seems to contribute to solving the problems of reforming this institution.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, народное представительство, партийное представительство, законотворчество

Keywords: Parliament, parliamentarism, people's representation, party representation, lawmaking

Современные модели управления государством и обществом построены таким образом, что парламент как орган представительства народных интересов постепенно утрачивает свое значение и через призму представительства – он теряет значение и как законодательный орган.

Отчасти можно согласиться с этим утверждением по той причине, что нормотворчество, как одна из основных функций парламента, на современном этапе в силу ряда объективных и субъективных причин, превращается в профессию. Законодательство преследует не узкогрупповые интересы, а направлено на удовлетворение потребностей общества в целом. В этой области требуются уже не яркие народные трибуны, а специалисты с надлежащими знаниями и навыками, которые постепенно становятся менее зависимыми от электората. «Несмотря на термины "народное представительство" и "народный представитель", между народом и парламентом не существует отношений представительства. В отличие от отношений представительства, при которых

представитель должен действовать по установкам представляемого, парламент может принимать решения или предпринимать действия, находящиеся в противоречии с действительной или предполагаемой волей народа» □7, с. 468□. Депутаты в своей деятельности руководствуются не требованиями и желаниями людей, избравших их, и даже не собственными представлениями, они целиком подчинены партийной дисциплине. Депутаты несут ответственность перед своей партией, таким образом, следует отметить, что воля народа опосредуется через политические партии, которые пользуются поддержкой избирателей.

Представительство интересов наравне с законодательством является главнейшей функцией парламента. Еще Дж. Ст. Милль указывал на сущность представительного органа, который обязан одновременно «быть органом по рассмотрению жалоб и мнений страны, форумом, на котором не только нация в целом, но и каждая группировка, и, по возможности, каждая выдающаяся личность могла бы полностью высказаться и участвовать в дискуссии» □8, с. 142□.

Депутат парламента постоянно балансирует между общественными и частными интересами своих избирателей. Его призвание – создавать нормативно-правовые акты и действовать в качестве посредника между правительством и населением, чтобы защитить интересы последнего. Парламентская деятельность такова, что разногласия у депутатов могут возникнуть только при рассмотрении законопроектов, касающихся внутренних вопросов социально-экономического, финансового плана, поскольку эти вопросы не всегда универсальны и являются сложным препятствием на пути достижения консенсуса в парламенте, а что касается общенациональных проблем, то здесь практически нет никаких оснований для конфликта интересов. К числу этих проблем, к примеру, относятся вопросы толкования положений конституции, обсуждение вопросов обеспечения обороноспособности страны, формирование внешнеполитического курса, при

рассмотрении которых депутат может исходить из собственных либо партийно-политических взглядов.

Некоторые эксперты полагают, что функция представительства интересов является преградой на пути законотворческой деятельности. Мы полагаем, что противоречия, якобы возникающие в ходе выполнения депутатами своих законодательных и представительских функций, только кажущиеся. Депутат должен проводить регулярные встречи со своими избирателями, отчитываться перед ними, поддерживать связь и учитывать мнение избирателей в своей деятельности. Любой государственный механизм нуждается в каналах обратной связи со своей социальной базой, без поддержки которой невозможна реализация взятых на себя обязательств и сохранение ее в своей орбите.

«Ограничению представительской функции, в особенности в многонациональных и многоконфессиональных государствах, способствует непропорциональность представительства конкретных социальных групп в парламенте. Однако данное утверждение не является призывом к установлению квоты в парламенте для определенных категорий граждан, а, с другой стороны, данная мера могла бы существенно повлиять на повышение авторитета и легитимности парламента» □5, с. 32□.

На природу парламентского института и его перспективы сильное влияние оказывают процессы глобализации. В современном мире значительно расширилась и продолжает расширяться предметно-объектная область публичного управления, усложняется структура и само содержание управления, глобализируется сфера экономики, усложняются национальные порядки, происходит диверсификация отношений между уровнями управления, на смену классическим способам управления приходят технологии электронного правительства, а ряд функций администрирования со стороны органов власти и управления передается негосударственным организациям и т. д. □2, с. 15□.

В этих условиях происходит интернационализация управления, при котором функциональные границы между органами публичной власти, бизнесом и негосударственными организациями все больше пересекаются.

Параллельно с национальными органами государственной власти появляются и международные управленческие структуры, которые имеют тенденцию вторгаться в компетенцию органов управления национальных государств. В этой связи следует признать обоснованность мнения о том, что «усиливается подчинение государств интересам ТНК и других транснациональных организаций, которые также располагают средствами контроля над территорией...» [6, с. 95-108].

В условиях глобализации парламент как законодательный и представительный орган власти стал оцениваться схематично как «механизм формирования демократии». При этом в современной западной политической науке понятия «парламент», «парламентаризм» упоминаются заметно реже, и рассматривается все больше в контексте функционирования «концепции политической власти» применительно к моделям «глобального управления» [3, с. 29-31]. Принижая роль парламентаризма, ряд экспертов на Западе рассуждают о явной тенденции депарламентаризации, т. е. снижении роли парламентов в принятии решений. Как отмечает современный французский философ А. Бадью, «действующими лицами парламентаризма являются не те, кто мыслит политику, а политики, или, как сегодня говорят, "политические деятели", целью которых является автономия капитала, наличие собственников и рынка. Следовательно, такой парламентаризм имеет тенденцию называться капиталопарламентаризмом, подразумевающим уникальную модель политики, единственную, способную сочетать экономическую эффективность (а значит, прибыли собственников) и народный консенсус» [1].

В условиях интернационализации политики и экономики, повсеместного распространения влияния ТНК сложилось мнение о том, что многие важные процессы принятия решений перемещаются из «специальных собраний» на «латентные» и «непроницаемые» переговорные площадки. Значимость парламента в подобных случаях сводится лишь к «регистрации» или «ратификации» принимаемых решений, если они согласованы и, по сути, приняты в иных местах. Это касается не только известных в мире политических

клубов, например, таких, как Богемский, Бильдербергский клубы, но и новых интернет-сообществ, тематических клубных сетей [2, с. 16].

Данный тезис, на наш взгляд, является дискуссионным и требует серьезной доказательной базы. Безусловно, на современный парламентаризм, парламентские учреждения оказывают заметное влияние такие тенденции, как олигархизация и бюрократизация, но отрицать роль парламента было бы неверным. Нельзя отрицать влияние международных организаций на функционирование национальных парламентов, среди которых, например, ПАСЕ, Европейский парламент. Хотя у ПАСЕ нет возможности принимать законы, тем не менее, Ассамблея проводит постоянный диалог с правительствами, национальными парламентами стран-участниц, другими международными и общественными организациями, обращает внимание на основные проблемы современного общества и стремится к улучшению жизни европейцев. То же самое касается и Европейского парламента, который выполняет следующие основные функции: участвует в разработке законов и других нормативных актов ЕС; утверждает бюджет ЕС; осуществляет контроль за исполнением бюджета.

При этом необходимо отметить, что заключения Европейского парламента не носят принудительного характера. Таким образом, можно констатировать, что деятельность данных международных организаций не направлена на подмену национальных парламентов.

Сегодня эффективной системы, способной заменить парламенты, не существует. В перспективе можно рассмотреть швейцарскую систему проведения народных референдумов посредством новых коммуникационных каналов, таких, например, как Интернет. Швейцарский опыт, безусловно, не лишен ряда достоинств: отпадает необходимость в посещении избирательного участка, снижаются расходы по организации и проведению выборов, процедура волеизъявления избирателей и обнародование итогов голосования занимают считанные минуты. Считаем, что следствием такой формы по реализации конституционного права гражданина на участие в управленческих делах станет

непомерное усиление позиций исполнительной власти. Швейцарское начинание может быть эффективным только при решении проблем социально-бытового характера на местном уровне, а глобальное законотворчество с учетом представительства интересов требует участия в данном процессе профессионалов, обладающих необходимыми знаниями и опытом.

Существующие разновидности и формы институционализации современного парламентаризма не являются раз и навсегда заданной системой. Парламентаризм, как уже отмечалось, феномен исторический, т.е. он способен развиваться, изменить формы своей институционализации. Парламентаризм открытая система, существование которой, в том числе зависит от того, насколько данная система адекватно будет реагировать на вызовы современности.

Очевидно, современный парламентский институт нуждается в реформах и мерах по улучшению его качественного состояния, повышению его легитимности и превращению в эффективный орган народного представительства и законодательства. В целях преодоления негативных явлений и трудностей в развитии парламентаризма, предлагается комплекс мер, реализация которых, на наш взгляд, может способствовать решению проблем реформирования данного института.

1. В целях преодоления доминирующего положения исполнительных органов над парламентом целесообразно ввести принцип коллективной и личной ответственности министров перед парламентом, а также ввести практику их назначения и освобождения от занимаемых должностей при непосредственном участии депутатов или их комиссий, сформированных из представителей партий, представленных в парламенте.

2. Модернизация парламента невозможна без совершенствования и оптимизации его внутренней структуры, повышения эффективности работы и личной ответственности депутатов, неукоснительного соблюдения членами парламента законов, регламента и внутреннего распорядка, создания благоприятных условий для активного участия депутатов в деятельности

парламента, обеспечение депутатов всеми документами, статистическими данными, необходимыми в парламентской деятельности, создания условий для осуществления парламентских расследований, введения практики регулярной отчетности депутатов перед своими фракциями.

3. Для восстановления доверия к парламенту со стороны населения необходимо максимально обеспечить информационную открытость парламента, граждане должны иметь возможность получать своевременную информацию о парламентской деятельности, для этого парламент должен наладить взаимодействие с основными медиа-каналами, которые будут объективно освещать деятельность парламента. Максимальная информационная открытость парламента сделает его деятельность более прозрачной и менее контролируемой исполнительной властью.

4. Необходим отказ от принципа империале при подсчете голосов по итогам парламентских выборов. Суть этого метода заключается в том, что голоса избирателей, отданные за партии-аутсайдеры, в конечном итоге перераспределяются между партиями, победившими на выборах. Реализация данного метода на практике ведет к грубому нарушению принципа представительства в парламенте. На парламентских выборах 1995 г. в России 49,5 % избирателей проголосовали за те партии, которые в итоге не прошли в парламент [4, с. 267]. В результате применения принципа «империале» почти половина электората была лишена представительства в парламенте, поскольку их голоса достались победившим партиям.

5. Немаловажную роль среди мер по повышению имиджа парламента мог бы сыграть закон о лоббистской деятельности. Такой закон мог бы защитить парламент от чрезмерного внешнего влияния групп давления и перевести практику лоббирования интересов в цивилизованное русло.

6. При выборах в парламенты любого уровня должен быть применен принцип прямых выборов, сегодня имеется немало случаев, когда депутатский корпус верхней палаты формируется путем назначения.

7. Существующая практика свободного мандата освобождает депутата от обязанности выполнения наказов избирателей и юридической ответственности перед ними. Представляется, что для выполнения депутатами своих представительских функций необходимо ввести императивный мандат, предусматривающий возможность досрочного отзыва депутата. Конечно, этот вопрос требует глубокой проработки, и в случае принятия данного положения, должны быть учтены и интересы развития партийной системы.

8. В условиях глобализации национальные парламенты утрачивают свое общественное признание, и для укрепления их авторитета и нивелирования влияния наднациональных организаций и институтов на парламентские институты необходимо создать механизмы, которые могли бы установить контроль за деятельностью международных организаций и институтов. Одним из направлений влияния на политику таких организаций могло бы стать укрепление межпарламентских связей, предусматривающих усиление взаимодействия между национальными парламентами.

Таким образом, сила и значение парламентаризма заключаются в его способности обеспечить эволюционный путь развития общества. Только парламентские учреждения в переломных моментах выступали в качестве механизма, способного привести общественное устройство в соответствие с меняющимися условиями. Несмотря на имеющиеся трудности нельзя утверждать, что данный институт изжил себя. В нем таится огромный конструктивный потенциал. В большинстве стран современного мира парламентские институты стали неотъемлемой частью государственного механизма. Попытки подменить народное представительство, сконцентрировать всю полноту власти в руках исполнительной власти – это шаг назад, в условиях неоднородности общества чреватый социальными конфликтами с непредсказуемыми последствиями.

Список литературы

1. Бадью А. «Смерть коммунизма»? [Электронный ресурс]. URL: <http://m-introduction.livejournal.com> (дата обращения: 03.03.2019).
2. Бакушев В. В., Понеделков А. В. Проблема принятия высших политических решений: глобальное управление и парламентаризм // Власть. 2015. № 2. С. 11-19.
3. Борщ А. А. Политическая борьба в современных условиях: монография. М.: Изд-во РАГС, 2011. 191 с.
4. Выборы депутатов Государственной думы, 1995. Электоральная статистика. М.: «Весь мир», 1996. 296 с.
5. Керимов А. А. Современный парламентаризм: особенности и проблемы развития // Известия Иркутского государственного университета. Серия «Политология. Религиоведение». 2015, Т.11. С. 30-37.
6. Кочетков А. П. Национальное государство в условиях глобализации // Российская политическая наука: Идеи, концепции, методы. М.: Аспект Пресс, 2015. С. 95–108.
7. Маунц Т. Государственное право Германии. М.: Иностр. лит., 1959. 596 с.
8. Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении. Челябинск: Социум, 2006. 384 с.